



专栏题：千山独行

国土空间规划与“两个统一”

赵燕菁

1980~1984年，重庆建筑工程学院城市规划专业；
1984~2004年，中国城市规划设计研究院；2004~2015年，厦门规划局；现任厦门大学经济学院与土木建筑学院教授。教授级高级规划师，加迪夫大学博士。

一

以前空间规划体系主要是围绕着编制设计的，因为那时的空间管理体系还在形成过程中，我们只能将就工具来应付管理提出的需求。新的国土空间规划给了我们一个将规划从编制为主，转向管理为主的机会。

而国土空间管理的核心，就是《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》给自然资源部提出的“两个统一”的要求：第一，统一行使全民所有自然资源的所有权；第二，统一行使所有空间用途管制。自然资源部门所有的管理，都要围绕这“两个统一”。国土空间管理要在“两个统一”的基础上构筑新的规划体系。

我们把新的国土空间规划比作象棋，它应该包含以下三个维度。第一个维度是“棋子”，即“全民所有的自然资源”，可将其视为棋盘上的车、马、炮，在这一维度上的工作是要弄清楚资源（“棋子”）有哪些？在哪里？第二个维度是“棋手”，即车、马、炮自己不会走，由谁来下它？也即这些自然资源的使用权谁在行使——中央政府？地方政府？国企？亦或主体缺位？第三个维度是“规则”，楚河汉界，马走日、象走田，什么叫“输”？什么叫“赢”？各种资源的交易、变更的规则是什么？如若发生争议如何仲裁？

三个维度共同构筑了“国土空间规划体系”。对照这一框架，传统的“规划编制”仅仅是其中的一个维度。只有在这三个维度构筑的规划体系里，我们才能开始下“国土空间规划”这盘大棋。如果“国土空间”这盘棋的规则没弄清楚，大家各行其是，即使所有的棋子搁在同一个棋盘上，最后也会玩出不统一的空间规划。

传统的城市规划的弱项，恰恰就出现在“高维”层次。我们喜欢直接从摆“棋子”开始，车马炮摆的非常好，但这些其实没太大用。真正的城市运行恰恰是从传统规划完成时才开始。只有开始下棋了，规则的重要性才显示出来。

现在空间规划的一系列混乱，并非规划得不完美，而是任何城市都不可能按照规划的蓝图准确展开，强调规划“刚性”不会使规划变得更有用，反而会成为管理者应对市场变化的桎梏。从设计规则开始而不是从资源布局开始，是国土空间规划首先需要明确的。只要有了好的规则，高水平的棋手会下出事先未曾预料到的妙局。

二

围绕“两个统一”，国土空间规划体系可以从“三个界定”出发：从法律上界定“自然资源”的内容和范围；从法律上界定“全民所有”与其他所有的关系；从法律上界定自然资源“产权人”的权利义务。

首先，要界定什么是“全民所有自然资源”——国土空间这个棋盘上到底有哪些“棋子”。

“统一行使全民所有自然资源资产所有权”这一职能，意味着我们在做国土空间规划之前，必须把自然资源的内容和范围加以确定。这个范围今后可能会增减，但内容一定要有，否则规划这盘棋的“边界”就不知道在哪里。

这就跟我们以前做城市规划一样，城市所有不同用途的土地先要有一个分类，居住、工业、商业、办公等，都得有。国土空间规划首先需要有一个完整的自然资源的谱系。所谓“完整”是指资源要从城市扩大到“城乡”，要从“陆地”扩大到“海陆”，要从地下延伸到天空。原来这些资源分属不同部门，现在则要统一到自然资源这个大棋局里。

比如，以前的规划主要设计土地的产权，那么新的规划就还需要解决这块土地上面的天空是土地所有者的吗？别人能使用吗？飞行器能使用吗？多少米的高度范围内土地所有者拥有权利？多少高度之外是开放的自由空间？多少范围之内需要许可等，类似这样的问题。

地下也是如此。土地所有者对其土地地下拥有什么样的权利？地下资源属于土地所有者吗？有深度限制吗？他人或公众能利用其地下空间吗？英国早期的时候，土地所有者拥有该土地从天空到地下无穷高度和深度的所有权利。随着人类对资源利用能力的提高，他们发现这样的产权下飞机都没法飞，地铁也没法修，于是就不断重新界定公权和私权之间的边界和范围。

我在英国就见到过一条从牧场穿过的公路，公共权力只有公路红线内薄薄的一层，下面还是属于牧场主。在我当厦门规划局长的时候，就遇到过地下温泉拍卖给了一个人，而地上土地还是国有的，温泉所有者开发时，两个权力发生冲突的案例，官司一直打到全国人大。

科技也在不断改变自然资源的价值。比如无线通讯技术的发展，使得原来随意使用的无线电频谱变得昂贵无比；随着生活质量的提高，空气的质量也发展成一种权利；气候变暖使得碳排放容量也成为一种资源。

海洋资源也是如此，海陆分界线在哪儿？潮间带、滩涂怎么管？按陆地还是按海洋？产权怎么确定？利用海洋是否需要许可？在海里可以有权捕捞什么？在滩涂可以有权养殖什么？海水多少深度以下的资源可以（或禁止）利用？

海洋空间资源的产权与陆地产权遵循着完全不同的逻辑。作为一个历史久远的农耕民族，我们习惯于把土地资源的产权模式投射到海洋。南海出现的国际纠纷，在更深层次，也是海洋文明和陆地文明之间的冲突。

随着人类活动的扩张，很多传统的自然资源权力也有必要重新确定。森林、草原、湖泊里面的原住民有哪些权利？野生动

物、植物是谁的？包括以前属于私人物品，比如风貌建筑等文化遗产，一旦被列入保护名录，就变成“全民所有自然资源”的一部分。所有这些资产的名录和登记，都是国土空间规划最基础的部分。

如果不能清晰界定“全民所有自然资源的所有权”以及与其对应的“空间用途”，国土空间规划就依然不能完成从编制向管理的转变，就依然是“无用”的规划。显然，搞清“全民所有自然资源”是一个长期、连续、不断完善的过程，不可能一蹴而就。国土空间规划应该从与审批、管理最密切的自然资源开始建立国有自然资源的登记制度，为国有自然资源资产负债表的建立打下基础。

三

就像每一个棋子都是由一个确定的棋手支配的，抽象的“全民所有”根本不存在。全民所有的资产登记的同时，要同时确定资产的产权的实际支配者，以及他们之间的产权的“楚河汉界”。所有规则都是对产权所有者行使权利的限定。不考虑所有者而编制的空间规划，就像研究血液循环时不考虑人体一样。

我在规划局工作时，曾醉心于规划图上代表不同用途的色块，它们的比例、布局、相对位置，认为这些才是规划；等我到了规划局工作，才知道标识土地产权的地籍图，才是规划管理中最主要的那张图，而这张图在标准的规划编制办法中根本不存在。

“所有”并非一个抽象的概念，产权是一个从全体（比如外太空），到局部（比如公海），然后到集体（比如土地），最后再到私人（比如住房），这样一个从“公”到“私”的连续谱系，断的地方在哪里，产权边界在哪里，是要靠一系列的法律、制度规范的。

即使是纯“全民所有”，也是由不同的人或机构来代表、拥有和支配的。比如，在中国，国有土地的使用权就被界定给地方政府。而新加坡的土地不归政府支配，政府要使用土地，需要向“国库”购买。中央政府、地方政府、街道甚至国企，都在一定程度上拥有或委托拥有“全民所有的资源”。

落实“两个统一”的过程，就是不断界定“全民所有”自然资源代表人的权利、义务，确定自然资源定价、交易、改变的规则。否则，名义上的“全民所有”就会出现产权虚置，变成“没人所有”。

比如，改革开放前，城市土地说是国有，结果变成“单位所有”。由于单位权利不清，这些土地不能按规则交易和处置。改革开放后，土地产权清晰，市场形成，全民所有的土地大幅升值，为城市基础设施建设提供了大量融资。

反观城市地下空间，目前却还处于改革之前的状态，没有“两证一书”，道路下面想埋什么，就埋什么，没人清楚哪些地下空间已经有主，哪些没有。地下资产也无法像地面资产那样办理产权登记，进入企业的资产负债表。随着地下空间价值的上升，由此带来的财富损失变得非常惊人。

四

知道棋子，找到了棋手，下一步就是制定下棋的规则。就像五子棋和围棋，棋盘、棋子、棋手都一样，但规则不一样，下出

来的结果也会完全不同。

有时仅仅改变一个规则，棋盘上所有的玩法都变了。就拿取消农业税来说，当时仅从财政的角度来看，绝对是一件好事，至少没有什么不妥。但现在回过头来看，才发觉农业税取消不是简单的政府财政问题，而是国家和农民之间契约的消失——农民变得不重要了。包含在国家和农民契约间的“全民所有自然资源资产所有权”也随农民对国家义务的消失一并消失了。

比如，中国耕地虽是集体所有，但每一块耕地需要给国家纳税，再低的农业收入，承包人理论上也不能随意处置。但基于耕地的农业税取消后，农民通过耕地与国家之间的契约关系不复存在，自己的耕地，想撂荒就撂荒了，和“全民”没有任何关系。

其实，和免税相比，更好的办法是，继续保持按耕地纳税，政府全额退税甚至加倍补贴。目的不是获得税收，而是保持耕地使用者的国家义务，保持耕地的品质和生产粮食的能力。如果你想放弃种粮义务，就要把土地交出来，或者转移给愿意耕种的农民，由其他人完成耕地所负载的国家义务。

类似的规则，还可以应用到工业用地。中国城市工业用地指标长期居高不下，单位面积税收贡献低下，一个重要原因，就是工业用地没有同税收义务挂钩，一旦经营不善，用地又没到年限，工业用地所有者就随意“撂荒”。只要在工业用地出让时，将土地与税收义务挂钩，工业用地使用者一旦无法经营，首先就要交还土地，注销包含在土地里的税收义务。

理论上讲，所有排他的自然资源，比如说无线电频道、加油站的专营权，都可以应用类似的办法，迫使低效率的使用者退出，转让给产出效率高的自然资源使用者。通过国土空间规划“行使全民所有自然资源资产所有权”，首先需要设计的制度，就是使用这些资源的条件。

同样，现在的城市风貌也可以算是一种全民所有的资源，也可以通过制度设计来行使这一所有权。我在瑞士旅行时，发现他们的村庄里经常会看到由数个临时的柱子围合的空间。向当地人一了解，才知道这是要新建的房子，柱子代表的是这栋房子四至的高度。设计完成后，要在地基上立上柱子，让邻居判断建筑是否太高影响村庄的美观（amenity）。

我一下就理解了为什么没有规划局，甚至没有规划的欧洲村落会这么美丽。中国古代的那些美丽的村落，也是由其“村规”和“民约”等这些无形的规划所塑造的。

国外很多社区也是一样，他们并没有规划局，为什么会形成统一的风格？这是因为社区规定，地虽然是你要买的，但你的建筑风格并不能由你自己做主，而是要由邻居决定。每个邻居口味不同，让大家都同意很难，最好的解决办法，就是邻居什么风格，你就什么风格。结果就是整个社区虽然没有规划，但风格却很统一。这些无形的规则，其实就是规划，甚至比规划更管用。

比如大家都说外国街道干净、建筑整洁，这是因为他们的权力边界界定清楚。在有些国家，建筑外立面尽管是你建造的，但你的权利只存在于内墙一定深度。外墙则属于公共资源，晾晒、广告、空调未经许可，都不得侵占公共资源。大家都说日本干净，街道没有垃圾桶。这不是因为日本人“素质高”，而是因为垃圾是私人物品，必须自己处理。委托私人或公共机构处理垃圾，是要付费的，街上丢弃垃圾是占用“公共资源”。

这相当于把一部分私人产权切割出来公有化。从自然资源的

角度，这也算是广义“全民”资产的一部分。通过对这部分公共权利规则的设计，国土空间规划就可以将触角深入到私人空间，并将分散、自发的私人经济活动规范化、有序化。

传统的规划编制就像下棋，表面上看，是某些高手下出无数令人惊叹的妙招，但其实在这背后真正起决定性作用的，是博弈的规则。只有高质量的规则，才能创造高水平的博弈。

五

这种产权边界的形成，不能靠自上而下的规定，而是要靠实践中大量实际案例的判读，这就涉及到规则生成的途径。大体而言，社会规则生成有自上而下的成文法和自下而上的习惯法两大体系。前者主要通行于大陆国家，包括欧洲、日本；后者主要通行于英美及其海外殖民地。

两种法系相互影响，各有擅长。一般而言，初创制度，成文法效率比较高，适合于管理增量，缺点是一旦形成，很难根据实际情况调整；而习惯法则靠不断回答真实发生的问题积累而成，不是事先设计好，而是根据变化的情况不断生成新的规则。

中国的社会规则属于前者，强调顶层设计。现有的规划主要源自顶层法律的授权。比较适合城市“高速增长”阶段的规划需求。而在国家赋予国土空间管理的“两个统一”，很大部分管理的是存量。因此，国土空间规划体系就不能完全采用传统的成文法途径生成规则。

我在厦门规划局工作时，专门设计了一个审批规则的制度生成路径。首先，局长主持每周业务会，凡是处室、分局解决不了的案例一律上会。会上讨论的个案形成会议纪要，与现有规则不兼容的，报更高一级市土地委员会。然后将成熟个案变成规划指引，作为类似项目的审批依据。经过一段时间后，将案例定期更新到新一版《技术管理规定》报市政府批准，其中有些内容纳入更高一级的《规划条例》修订，报人大生成法律。这样，通过不断发现新的案例，生成新的规则，实现规则的更新。

厦门的做法还是在现有成文法生成规则范围内的变通做法。新的国土空间规划应当将这种案例生成规则的途径法定化，让“审批-抗辩-裁定”能成为成文法律之外的另一个规划途径。以适应存量为主的城市“高质量发展”新时代。

六

一提到“统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”，大家就会想到投资、花钱，其实只要设计出好的规则，国土空间规划本身就可以通过市场解决这个问题。

像耕地、生态林、水资源，都是需要保护的“全民所有自然资源”，但产权却不一定在各个部门手中。怎样“行使全民所有自然资源资产所有权”？靠划定各种“红线”是最常用的办法，但往往只是暂时有效。其实，“红线”背后真正起作用的是两侧利益的落差。好的制度可以给“全民所有自然资源”定价，使得“保护”成为市场行为。

纽约开发权就是一个很好的制度设计。在纽约，每个地块都有它的开发权。假设你有块地，上面的建筑是历史文物，政府不允许你改造，你的开发权并没有因此灭失，你可以通过市场把开发权（容积率）转让给出价最高的其他地块。

同样的道理，如果基本农田和建设用地指标挂钩，比如，假

设规定每100公顷基本农田可以有1公顷开发指标，而且这个指标可以通过市场交易，云南的100公顷基本农田就可以选择自己开发还是公开交易。如果上海出的价钱比自己开发收益更高，云南就可以选择交易开发用地指标。

这样保护基本农田本身就可以成为一项可以获利的行为，保护的面积越大，可以交易的开发权就越多。只要用地指标在价格上足够高，耕地保护就比自己开发建设更合算。生态用地、水资源、碳排放都可以通过类似的开发权定价获得保护补偿。这样形成的以奖励为基础的市场化保护机制，要比各种以惩罚为基础的“管控红线”更持久，也更有效率。

政府则可以通过调整开发用地指标的释放数量，影响开发权转移的市场价格。如果我们鼓励生态用地，我们把生态用地补偿价格调高（增加每公顷的开发权）。这反过来也限制了城市的无序蔓延，因为蔓延就意味着一个城市要付钱给别人。一个城市就会判断，是买开发权扩张城市，还是恢复基本农田卖开发权。政府在规划大广场、宽马路的时候，也会变得更加谨慎，在土地利用总体效率提高的同时，还可以达到“统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”的目标。

七

好的规划应该让市场上不同的利益主体在追求自己利益最大化的过程中，自动实现“两个统一”的目标，因为这么干对他最有利。最理想的状态是尽量少地依靠行政许可，而是靠市场博弈，这样出来的结果自然就是我们想要的。不能像以前的建设部那样，靠卫星遥感在北京的办公室里发现图斑查谁违规了，这是效率最低的做法。

现在仅仅自然资源部门监管的基本农田的范围，不知比城市绿地大了多少倍，如果有一个好的机制，根本不用监管部门去查，各地就会主动来自然资源部门申报。因为只有自然资源部门认定的基本农田，才能换取建设用地指标。

传统空间规划的核心是“图纸”，重心是“空间”。而国土空间规划作为一个“体系”，是由三个维度共同构造的。它不仅关注“空间”，更关注背后的“规则（rules）”。传统规划充其量只是国土空间规划第一个维度的一部分。

国土空间规划体系并非要编制一个包含所有“全民所有自然资源资产”的巨无霸规划，而是根据管理的需要，分为多个专门规划——海洋、生态、矿产、城市、乡村，等等。每一个专门规划都要包括这三个维度，最后总合起来，构成完整的国土空间规划。

新的规划体系不能为了画图而画图，而是要知道画图干什么——目的就是要完成中央要求的“两个统一”。制度设计、空间设计都是实现这个目标的政策、手段和工具。✎

此文根据2019年6月14日“空间与未来”上海国际研讨会上作者的发言记录稿改写而成。

责任编辑：文爱平